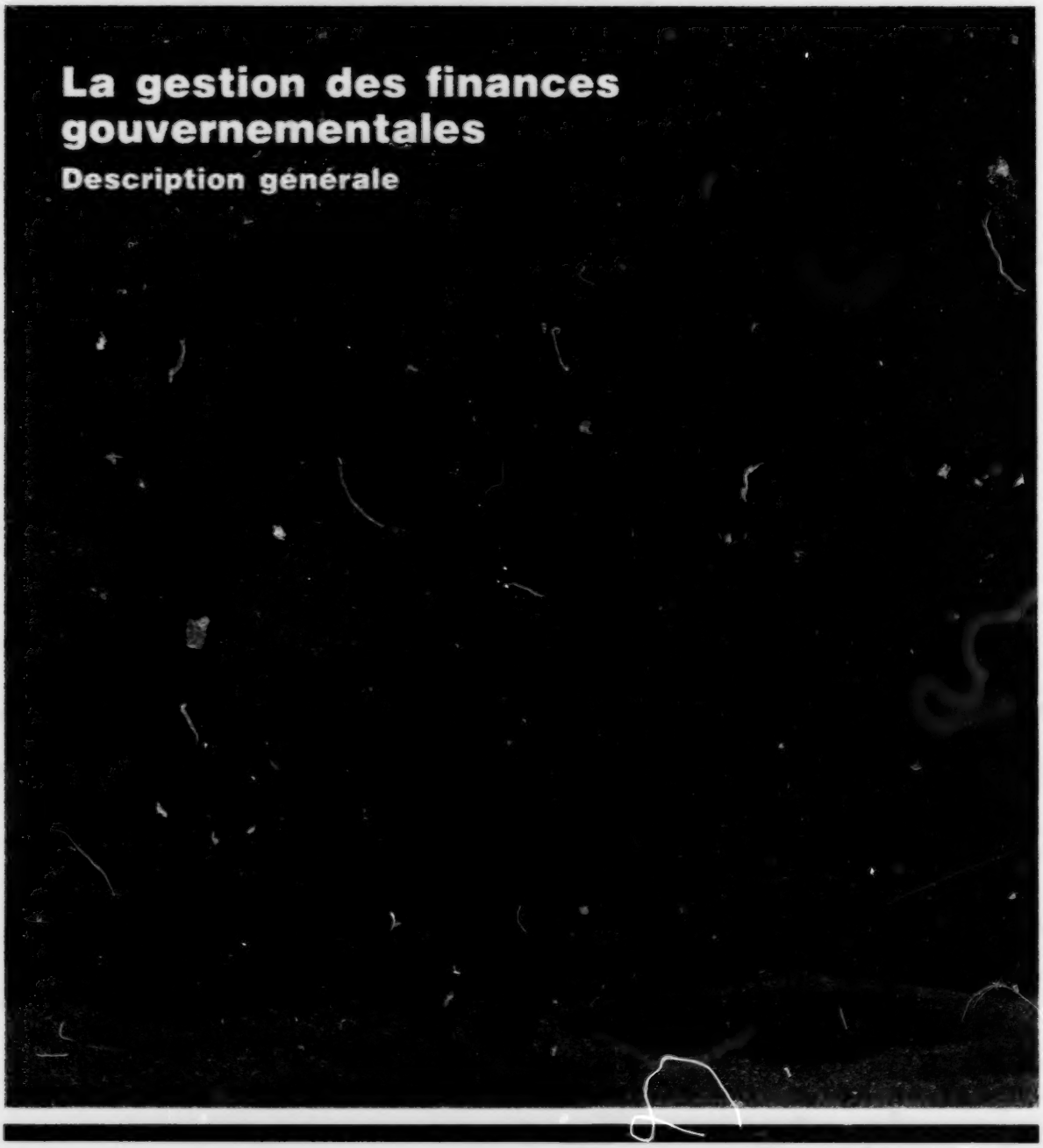
DOSSIER

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC



La gestion des finances gouvernementales

Description générale

Québec

87-04776/

Dossier

La gestion des finances gouvernementales

Description générale

2e édition, revue et augmentée

Secrétariat du Conseil du trésor
Direction de la gestion financière

Mars 1986

Dossier préparé par Bernard Gayraud
de la Direction de la gestion financière
et publié par le Secrétariat du Conseil du trésor
— mars 1986.

Édition réalisée à la Direction générale
des publications gouvernementales
du ministère des Communications.

Table des matières

1. Introduction 3
1.1 Le fonds consolidé du revenu
1.2 Le budget

2. Les principaux intervenants en matière de finances gouvernementales 5
2.1 L'Assemblée nationale
2.2 Le Conseil des ministres
2.3 Le Conseil du trésor
2.4 Le ministre des Finances
2.5 Le Contrôleur des finances
2.6 Le Vérificateur général
2.7 Les ministères et organismes

3. Les dépenses gouvernementales 9
3.1 La préparation et l'adoption des prévisions budgétaires 9
a) l'étape préparatoire
b) la revue des programmes
c) la détermination des enveloppes finales
d) la préparation des prévisions détaillées des crédits *et* la mise en place des contrôles de gestion budgétaire
e) l'adoption des crédits

3.2 L'exécution d'une dépense 15
a) la demande d'imputation d'engagement
b) l'engagement
c) la liquidation
d) la demande de paiement
e) le paiement

3.3 Les événements particuliers 17
a) les virements de crédits
b) les provisions
c) le budget supplémentaire
d) le mandat spécial
e) le cas des transferts de juridiction
f) le gel des crédits

4. Les revenus gouvernementaux 20

5. Les fonds renouvelables 21

6. La gestion de la caisse du gouvernement 22

7. Les états financiers du gouvernement 23
7.1 Les rapports financiers du Gouvernement
7.2 Les états financiers du Gouvernement
a) l'état *Revenus et dépenses*
b) l'état *Dette nette*
c) l'état *Actif et passif*
d) l'état *Besoins financiers et financement*

2e édition, revue et augmentée
Dépôt légal — 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-550-12905-9
© Gouvernement du Québec

1. Introduction

La gestion des ressources gouvernementales repose principalement sur la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6), la Loi sur la Fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1), la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (L.Q. 1985, c. 12) et la Loi sur le Vérificateur général (L.Q. 1985, c. 38). Ces lois établissent un cadre général de gestion, prévoyent des règles de base et indiquent de façon précise le rôle des divers intervenants.

Les règlements adoptés en vertu de ces lois viennent les compléter aux fins de leur application. Ils sont approuvés par le Conseil des ministres lorsque leur objet touche à la fois l'administration et les citoyens, par exemple les contrats ou l'octroi des subventions (L.R.Q., c. A-6, art. 49). Ils le sont par le Conseil du trésor lorsque leur objet est de nature interne ou administrative, par exemple l'administration des revenus et des recettes du Gouvernement (L.R.Q., c. A-6, art. 25, 33, 34).

Des directives sont également adoptées par le Conseil du trésor en vertu de son pouvoir général de voir à l'élaboration et à l'application de la politique administrative générale à suivre dans la Fonction publique (L.R.Q., c. A-6, art. 22).

L'ensemble des textes réglementaires est rassemblé dans le *Recueil des politiques de gestion**. Il s'agit d'un outil de travail et de référence extrêmement commode pour les fonctionnaires et les gestionnaires et qui couvre la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

Nous voyons immédiatement que la gestion des ressources financières ne constitue pas une fonction indépendante et autonome. Tout responsable de la production de biens et de services doit pouvoir intégrer les divers domaines de la gestion des ressources gouvernementales.

Une compréhension claire et exacte du cadre de la gestion financière, allant des rôles des divers intervenants impliqués aux grandes étapes opérationnelles, constitue aussi la base d'un fonctionnement efficace et rationnel de tout ensemble faisant partie de la Fonction publique.

Toutefois, avant de procéder à la description générale des mécanismes de gestion financière gouvernementaux, il convient de définir deux concepts fondamentaux: le fonds consolidé du revenu et le budget.

1.1 Le fonds consolidé du revenu

Dans l'ensemble du secteur public, le concept de fonds consolidé du revenu détermine l'entité comptable gouvernementale, c'est-à-dire l'ensemble des ministères et organismes qui constituent l'administration centrale entourant le Gouvernement de façon immédiate.

En effet, le fonds consolidé du revenu (auquel est intégré le fonds très spécifique des services de santé) est le lieu unique par lequel transite l'ensemble des transactions financières du Gouvernement. Ainsi les recettes gouvernementales, incluant les emprunts, y sont déposées, alors que les paiements, incluant les placements, y sont puisés.

L'unicité du fonds consolidé du revenu est toutefois infirmée par l'existence de quelques fonds particuliers administrés et comptabilisés de façon distincte par le Gouvernement. L'exception la plus significative, puisqu'elle implique plusieurs ministères, concerne le concept des fonds renouvelables, qui permet de soustraire, aux mécanismes budgétaires, comptables et financiers gouvernementaux réguliers, certaines activités de nature commerciale; ce n'est qu'au moment de leur création que ces fonds grèvent le fonds consolidé du revenu, par le transfert d'une avance de départ qui leur servira de fonds de roulement.

Le concept de fonds consolidé du revenu permet d'isoler les opérations gouvernementales dans l'ensemble des opérations publiques, qui recouvre également les activités des réseaux scolaires, sociaux et municipaux, ainsi que les activités des sociétés publiques, qui sont souvent largement tributaires de transferts gouvernementaux.

1.2 Le budget

Bien que très différent au titre de pré-requis à la dépense, le budget n'est pas une particularité gouvernementale et s'inscrit parmi les méthodes classiques de gestion mises en oeuvre par toute organisation.

Ainsi, le Discours sur le budget et l'ensemble des documents explicatifs, qui sont déposés à l'Assemblée nationale à cette occasion, constituent un outil de gestion prévisionnelle des plus traditionnel. Toutefois, ce budget ne saurait être exécuté en l'absence d'autorisation législative

* Ce recueil est en voie d'édition en lieu et place du *Répertoire des politiques administratives*.

formelle, bien qu'à l'égard des revenus, le ministre des Finances puisse émettre des énoncés déclaratoires qui ont force de loi jusqu'à l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale. Aussi le budget gouvernemental doit-il faire l'objet de lois subséquentes au Discours sur le budget lui-même.

Au plan des dépenses, le budget gouvernemental, tel que présenté au *Livre des crédits*, est le support permettant de formaliser les diverses autorisations de dépenser*, sans lesquelles aucune initiative ne saurait être prise à l'intérieur d'un ministère.

— En premier lieu, le budget rassemble les crédits, c'est-à- dire les autorisations que délivre l'Assemblée nationale au Gouvernement pour dépenser à certaines fins; généralement un programme fait l'objet d'un crédit dont le vote à l'intérieur d'une loi (crédits annuels: lois sur les crédits; crédits permanents: autres lois) constitue la réelle autorisation de dépenser.

— Ensuite, les subdivisions des crédits permettent au Gouvernement (en l'occurrence le Conseil du trésor) de délivrer aux ministères l'autorisation de dépenser à certaines fins plus détaillées. Cette autorisation délivrée par le Conseil du trésor, en vertu d'un pouvoir expressément énoncé dans la Loi sur l'administration financière (article 40), se concrétise dans les supercatégories de dépenses et les éléments de programme.

Bien que fondamentale, l'autorisation de dépenser que constitue le budget n'est pas unique; en effet le pouvoir de dépenser doit également être exercé dans le respect de certaines règles administratives relatives aux procédés d'engagement, d'adjudication de contrats ou d'octroi de subventions, et de paiement.

Toutefois le processus budgétaire tend à se développer pour éliminer tout processus d'autorisation préalable, tant à l'extérieur d'un ministère par le concept des programmations budgétaires, qu'à l'intérieur par les concepts de plan de gestion financière et de budget détaillé.

Enfin, il est important de souligner que le mode de budgétisation actuellement en vigueur intègre les principaux apports des théories budgétaires modernes qui découlent de l'approche américaine identifiée par le sigle PPBS (Planning — Programming — Budgeting — System). Ainsi le mode de budgétisation actuel met l'accent sur les productions gouvernementales. En plus de répondre aux questions des budgets classiques (*Qui dépense? Quelles ressources sont acquises? Combien cela coûte-t-il? Quand dépense-t-on?*), il répond à la question *Que veut-on produire?*

De façon plus concrète, la modernisation du mode de budgétisation s'est traduite par l'introduction de la structure de programme qui, associée à la structure administrative et à la classification des dépenses, constitue la base de la codification budgétaire et comptable du gouvernement.

* Le mot *dépenser* doit être compris dans sa signification la plus large, qui peut inclure des placements, des prêts ou des avances.

2. Les principaux intervenants en matière de finances publiques

2.1 L'Assemblée nationale

Elle adopte les lois permettant que des revenus soient encaissés et que des dépenses soient prélevées sur le fonds consolidé du revenu et exerce un certain suivi de l'exécution des dépenses par le biais des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, dont la Commission du budget et de l'administration, auxquelles sont soumis notamment

— les engagements de l'administration excédant 25 000$,

— le rapport annuel du Vérificateur général,

— les comptes publics du ministre des Finances.

2.2 Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres exerce, en matière financière, des pouvoirs de contrôle et de décision de portée générale compte tenu de la présence de divers comités du Conseil des ministres qui l'assistent à cet effet, dont le Conseil du trésor, constitué en vertu de la Loi sur l'administration financière. L'intervention du Conseil des ministres en matière financière peut être décrite comme suit:

— nomination du président et des membres du Conseil du trésor,

— création de comités ou de groupes de travail à des fins spécifiques,

— adoption de règlements en vertu de la Loi sur l'administration financière,

— réglementation sur les pouvoirs exercés par le Conseil du trésor, dont le meilleur exemple concerne les pouvoirs conférés au ministre des Finances relativement à l'approbation des enveloppes budgétaires totales de chacun des ministères et des mandats monétaires aux tables de négociation des conventions collectives,

— approbation finale du projet de prévisions budgétaires avant son dépôt à l'Assemblée nationale,

— autorisation de certaines dépenses très élevées.

2.3 Le Conseil du trésor

L'intervention du Conseil du trésor en matière financière se révèle d'abord normative par le biais de règlements ou directives adoptés en vertu de la Loi sur l'administration financière. Ces règlements visent à spécifier les conventions comptables du Gouvernement, c'est-à-dire les règles adoptées pour mesurer, classer et interpréter les renseignements d'ordre financier et en communiquer les résultats dans les états financiers. Ces règlements permettent également de préciser les modalités du système budgétaire, comptable et financier du Gouvernement.

Cependant, l'intervention du Conseil du trésor peut aussi se manifester de façon directe ou opérationnelle en vertu de ces mêmes règlements et directives. Ce second niveau d'intervention peut être décrit comme suit.

☐ Lors de l'organisation de la fonction de gestion financière,

— il approuve les plans de gestion financière des ministères,

— il autorise les dérogations particulières aux règlements et directives en vigueur et approuve certaines procédures cadres du Contrôleur des finances,

— il évalue les règlements et directives en vigueur,

— il implante la politique de vérification interne.

☐ Lors de la préparation et de l'adoption des prévisions budgétaires,

— il approuve la structure des crédits et des subdivisions de crédits,

— il est le maître d'oeuvre de la préparation des prévisions budgétaires, incluant les programmations budgétaires et, en cours d'exécution du budget, les mandats spéciaux et les budgets supplémentaires.

— il autorise la création de fonds renouvelables.

□ Lors de l'exécution du budget,

— il approuve certaines dépenses d'importance,

— il peut décréter la suspension du droit d'engager ou de payer sur tout crédit ou partie de crédit,

— il autorise les virements et les recours aux diverses provisions de crédits, tels le fonds de suppléance du ministère des Finances et les autres provisions créées à des fins particulières,

— il participe au suivi de l'exécution du budget.

2.4 Le ministre des Finances

Le ministre des Finances assume la responsabilité de la gestion du fonds consolidé et de la dette publique, et la responsabilité générale des affaires financières du gouvernement qui ne sont assignées à aucune autre autorité. Cependant, en rapport avec les opérations financières exécutées par les ministères et les organismes, ses principales interventions sont les suivantes:

— il formule la politique économique, fiscale et budgétaire soumise à l'approbation du Gouvernement,

— il approuve les enveloppes budgétaires totales des ministères et les mandats monétaires aux tables de négociation des conventions collectives,

— il présente les prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale, ce qui l'amène à prononcer le Discours sur le budget et à parrainer les projets de loi sur les crédits nécessaires à l'octroi des crédits annuels,

— il accorde les recours aux fonds de suppléance sur recommandation du Conseil du trésor,

— il émet les paiements du gouvernement,

— il voit à l'établissement des prévisions mensuelles de dépenses et des déboursés,

— il supervise (règles, suivi) les opérations relatives aux revenus gouvernementaux, dans le cadre des règlements adoptés par le Conseil du trésor,

— il voit à l'établissement des prévisions mensuelles des revenus et des recettes,

— il participe au suivi des fonds renouvelables créés sur autorisation du Conseil du trésor,

— il veille à l'élaboration des comptes publics de chaque année financière (dans la pratique, c'est le Contrôleur des finances qui prépare les comptes publics) et les présente à l'Assemblée nationale,

— il dépose le rapport annuel du Vérificateur général devant l'Assemblée nationale.

2.5 Le Contrôleur des finances

Le Contrôleur des finances est une personne nommée de façon expresse, par la Loi sur l'administration financière, à l'intérieur de la structure hiérarchique du ministère des Finances. Le Contrôleur a pour fonction de tenir la comptabilité officielle du Gouvernement. Dans ce contexte, il veille à ce que les engagements, les dépenses et les paiements soient enregistrés et n'excèdent pas les crédits consentis par l'Assemblée nationale et autorisés par qui de droit.

Le Contrôleur joue également un rôle normatif lorsqu'un règlement ou une directive du Conseil du trésor le mandate pour

— établir un protocole d'entente avec un ministère, relativement aux règles d'information, de collaboration et de services mutuels à mettre en oeuvre lors de la réalisation du plan de gestion financière du ministère,

— veiller à la conformité de certains systèmes ministériels ayant une fonction financière (Fonction publique, Aide sociale, Éducation...), tant en cours de développement qu'en cours d'exploitation,

— établir des procédures cadres en certaines matières à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor, telles l'administration et le contrôle des revenus et des recettes, et les opérations des fonds locaux et des fonds renouvelables.

2.6 Le Vérificateur général

Sur proposition du Premier ministre, l'Assemblée nationale nomme, aux 2/3 de ses membres, le Vérificateur général pour un mandat de 10 ans. Celui-ci doit:

— faire rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, préparés par le ministre des Finances dans le cadre des comptes publics, conformément à la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A.6),

— produire un rapport annuel à l'intention de l'Assemblée nationale, faisant état de ses constatations sur les transactions effectuées par le gouvernement et sur leur gestion (ce rapport est remis avant le 15 décembre de chaque année au président de l'Assemblée nationale, qui le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux),

— déposer à l'Assemblée nationale tout rapport spécial qu'il juge pertinent.

2.7 Les ministères et organismes

Ils sont le lieu des transactions financières et la raison d'être des autres intervenants. Ce sont eux qui engagent et qui dépensent les crédits votés par l'Assemblée nationale après avoir participé, de façon active, à la préparation des prévisions budgétaires:

— ils élaborent leurs plans de gestion financière à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor et concluent un protocole d'entente avec le Contrôleur des finances relatif à leurs modalités de mise en oeuvre,

— ils participent à la préparation des prévisions budgétaires, incluant les programmations budgétaires et, en cours d'exécution du budget, les mandats spéciaux et les budgets supplémentaires,

— ils créent et administrent les fonds locaux ou les fonds renouvelables,

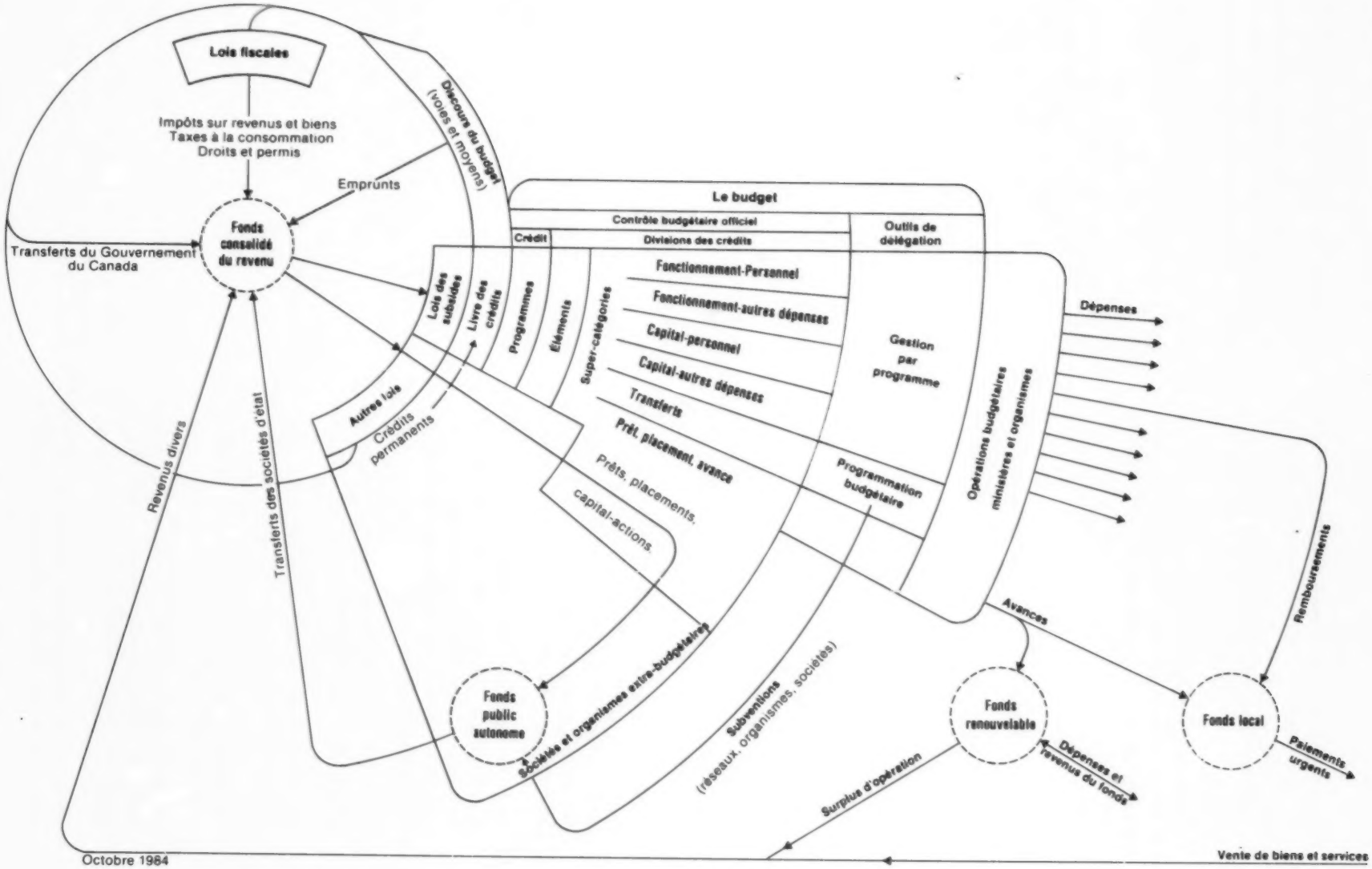
— ils administrent les revenus et les recettes du Gouvernement,

— ils engagent et dépensent les crédits votés par l'Assemblée nationale,

— ils demandent les virements et les recours aux diverses provisions de crédits, tel le fonds de suppléance du ministère des Finances,

— ils administrent certaines provisions de crédits à être transférées en cours d'exercice vers d'autres programmes ou ministères pour certaines fins spécifiques (création d'emplois, aide à la recherche pour la science et la technologie, etc.): ces transferts doivent être autorisés par le Conseil du trésor.

LES FINANCES PUBLIQUES
(principaux concepts financiers)



Octobre 1984

3. Les dépenses gouvernementales

3.1 La préparation et l'adoption des prévisions budgétaires

Les règles relatives à cette opération sont en grande partie définies à l'intérieur de directives du Conseil du trésor et l'on peut en décrire le cheminement comme suit.

a) **L'étape préparatoire** repose sur la présentation par le président du Conseil du trésor au Conseil des ministres, d'un mémoire dégageant les propositions arrêtées par le Conseil du trésor sur les diverses hypothèses et autres modalités d'importance pour le processus budgétaire:

— les orientations budgétaires préliminaires eu égard aux engagements déjà pris et à la conjoncture économique,

— les paramètres du plan de développement des activités prioritaires,

— les paramètres du plan de rangement des activités moins prioritaires.

b) **La revue des programmes** consiste pour les ministères à réaliser plusieurs activités menées en parallèle:

— l'établissement du budget de base consiste à apporter les ajustements mécaniques et les réaménagements budgétaires aux enveloppes de base établies par le Secrétariat du Conseil du trésor,

— l'établissement du plan de rangement des activités moins prioritaires permet d'identifier les activités qui pourront faire l'objet de compressions (ce plan touche généralement 15% des activités du ministère),

— l'établissement du plan de développement des activités prioritaires permet d'identifier les activités qui pourront faire l'objet d'enveloppes additionnelles.

Il faut également souligner que c'est généralement au cours de cette étape de revue des programmes que sont analysées et adoptées les diverses modifications apportées à la structure des crédits (programmes, éléments de programme, etc.).

c) **La détermination des enveloppes finales** repose sur la présentation par le président du Conseil du trésor, au ministre des Finances et au Conseil des ministres, d'un mémoire dégageant les propositions arrêtées par le Conseil du trésor sur

— les orientations budgétaires, eu égard aux engagements financiers déjà pris et à la conjoncture économique, afin d'établir le cadre financier et la politique relative au niveau des effectifs,

— les paramètres et les modalités de contrôle de l'expansion des dépenses, permettant le dégagement de la marge de manoeuvre et le respect du cadre financier,

— les compressions budgétaires à soustraire du budget de base, pour rencontrer les paramètres et les modalités de contrôle de l'expansion des dépenses,

— le niveau de la marge de manoeuvre, pour l'allocation d'enveloppes additionnelles,

— les enveloppes additionnelles à ajouter au budget de base.

d) **La préparation des prévisions détaillées des crédits et la mise en place des contrôles de gestion budgétaire:** ces deux opérations sont menées en parallèle, la deuxième se situant dans le prolongement de la première.

Dans les deux cas, il s'agit de ventiler les enveloppes finales autorisées, mais à des degrés de raffinement et à des fins différentes: dans le premier cas pour permettre au Conseil du trésor d'étoffer le Livre des crédits qui sera présenté à l'Assemblée nationale, et dans le deuxième pour permettre de contrôler l'exécution du budget alloué.

☐ **Les subdivisions de crédits,** au sens de l'article 40 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A 6) sont constituées des supercatégories de dépenses et des éléments de programme*. Ces subdivisions sont inscrites au

* Tant pour la partie votée annuellement que pour la partie votée de façon permanente dans une loi spécifique, s'il y a lieu.

Livre des crédits qui constitue ainsi le document de base pour l'enregistrement du budget initial officiel.

☐ **Les programmations budgétaires** consistent, pour les ministères, à soumettre à l'approbation du Conseil du trésor une ventilation par poste budgétaire (activité, sous-activité, projet) des montants des enveloppes finales autorisées pour certaines supercatégories de dépenses de certains éléments de programme, aux fins d'en soumettre l'exécution au mode de gestion par programme conformément aux règlements et directives adoptés à cette fin.

Par ce mode de gestion, un ministère peut exécuter ses dépenses dans le respect des limites et des finalités des divers postes budgétaires,

— sans autre autorisation préalable

- si la dépense est inférieure à un seuil variant selon la nature de la dépense (par exemple 5 000$ pour les subventions) ou

- si les dépenses respectent des normes dûment approuvées par le Gouvernement ou, le cas échéant, par le Conseil du trésor (de telles normes, obligatoirement réexaminées tous les trois ans, visent à déterminer les priorités d'exécution, les processus d'adjudication ou d'octroi, les montants impliqués, les modalités des versements et toutes autres conditions pertinentes),

— sur autorisation préalable du Conseil du trésor ou du Gouvernement (selon la nature et le montant de la dépense) dans les autres cas.

Ce mode de gestion se caractérise également par la présence de *règles budgétaires* qui permettent aux ministères de procéder, dans certaines limites, à des réaménagements de crédits entre les divers postes budgétaires d'une programmation. Ces règles sont adoptées au moment de la programmation budgétaire.

Ce mode de gestion a commencé à être utilisé en 1981 et est actuellement largement employé pour les dépenses de transfert, qui représentent plus de 70% du budget du Gouvernement, et pour certains programmes d'acquisition, d'équipement ou de construction (Transports, Énergie et Ressources).

☐ **Les projets SAIC** découlent de l'entente cadre fédérale— provinciale sur le développement économique du Québec et les enveloppes budgétaires sont autorisées par le Conseil du trésor, après avis du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC). Cette autorisation est inscrite soit au Livre des crédits à titre de subdivision de crédit (élément de programme), soit dans une programmation budgétaire, soit dans une décision spécifique.

Les autres programmes à frais partagés peuvent faire l'objet de contrôles identiques, sans toutefois la participation du SAIC.

☐ **Les provisions* de crédits** constituent des enveloppes budgétaires qui peuvent être transférées, sur autorisation du Conseil du trésor, vers un autre programme ou ministère; ces transferts permettent aux ministères de se pourvoir en crédits, en cours d'année, pour des fins conformes aux buts justifiant ces provisions.

☐ **Le budget détaillé** constitue un concept de contrôle budgétaire interne aux ministères et aux organismes, qui voient à en définir les composantes (centres de responsabilité, centres de gestion, centres de coût, etc.). La classification des dépenses (par catégorie, sous-catégorie et sous-sous-catégorie), établie conformément aux directives du Conseil du trésor, peut constituer une composante de ce contrôle détaillé et est présentée au Livre des crédits.

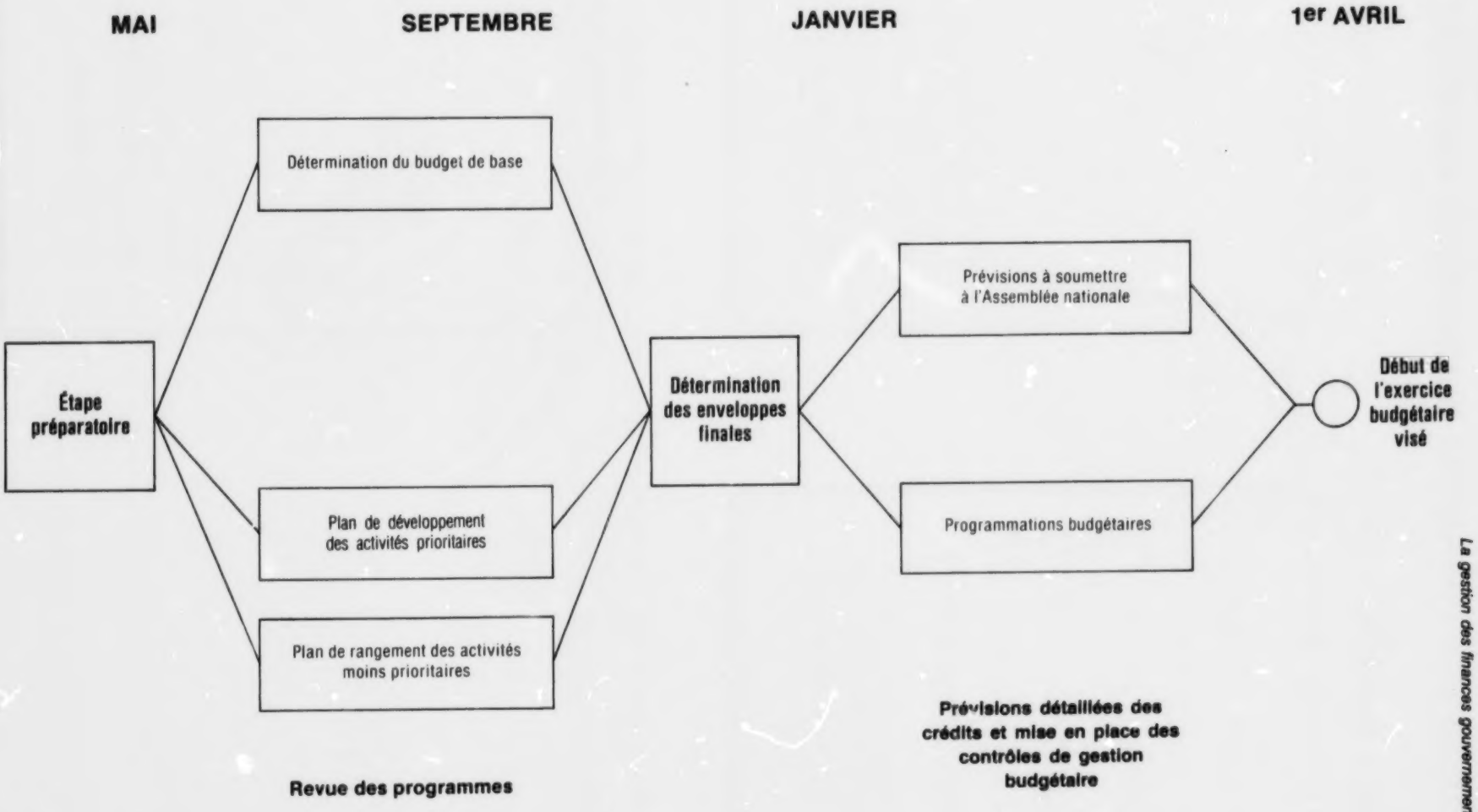
e) **L'adoption des crédits par l'Assemblée nationale** finalise l'étape de préparation et d'adoption des prévisions budgétaires.

Avant le début de l'année financière, le ministre des Finances dépose le Livre des crédits à l'Assemblée nationale, qui en fait l'étude en commission plénière (5 heures) et en adopte en bloc une tranche d'environ un quart afin de permettre l'exécution des paiements requis dès le début de la nouvelle année financière (première loi sur les crédits).

---

* Une *provision* est inscrite au Livre des crédits soit à titre de programme, soit à titre d'élément de programme.

CYCLE DE PRÉPARATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES



PRÉPARATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ANNUELLES

Étape 1 Étape préparatoire

Mémoire du Conseil du trésor au Conseil des ministres

Calcul des programmes des ministères

Calcul des programmes des réseaux

Calcul des programmes particuliers

Détermination des paramètres du plan de rangement des activités moins prioritaires

Détermination des paramètres du plan de développement des activités prioritaires

Sélection des programmes sous évaluation

Données économiques du ministère des Finances (revenus, capacités d'emprunt, etc.)

Préparation de la directive budgétaire

AVRIL

Approbation du mémoire par le Conseil des ministres

Cadre financier préliminaire

MAI

Lancement de la revue des programmes auprès des ministères

Calcul des enveloppes de base

$$\text{Enveloppe de base} = \text{crédits de l'exercice précédent} - \text{crédits non récurrents} \pm \text{révision de la base} + \text{indexation}$$

Formulaires et instructions

Directive budgétaire

Étape 3 Détermination des enveloppes finales

Approbation du mémoire par le Conseil des ministres

Lancement de la préparation des prévisions détaillées des crédits auprès des ministères

Calcul des enveloppes finales

$$\text{Enveloppes finales} = \text{budget de base} + \text{enveloppes additionnelles} - \text{compressions}$$

Formulaires et instructions

Directive budgétaire

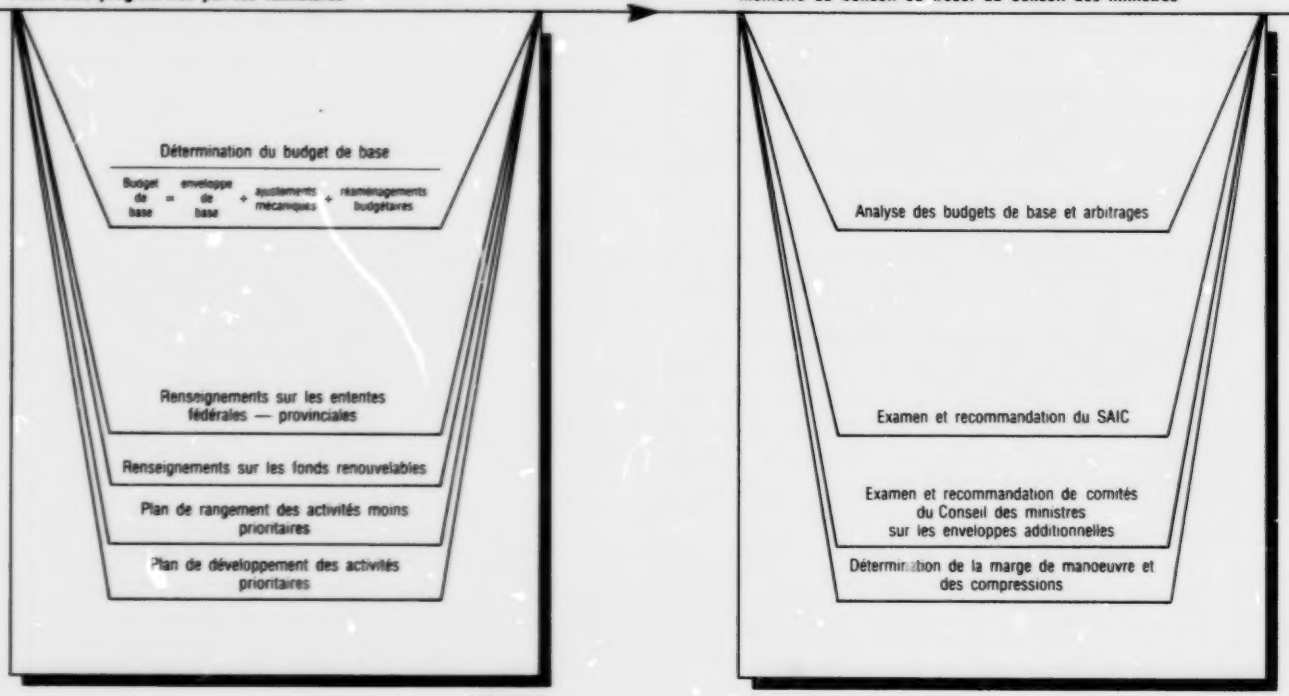
DÉCEMBRE

JANVIER

Étape 2 Revue des programmes

Revue des programmes par les ministères

Mémoire du Conseil du trésor au Conseil des ministres



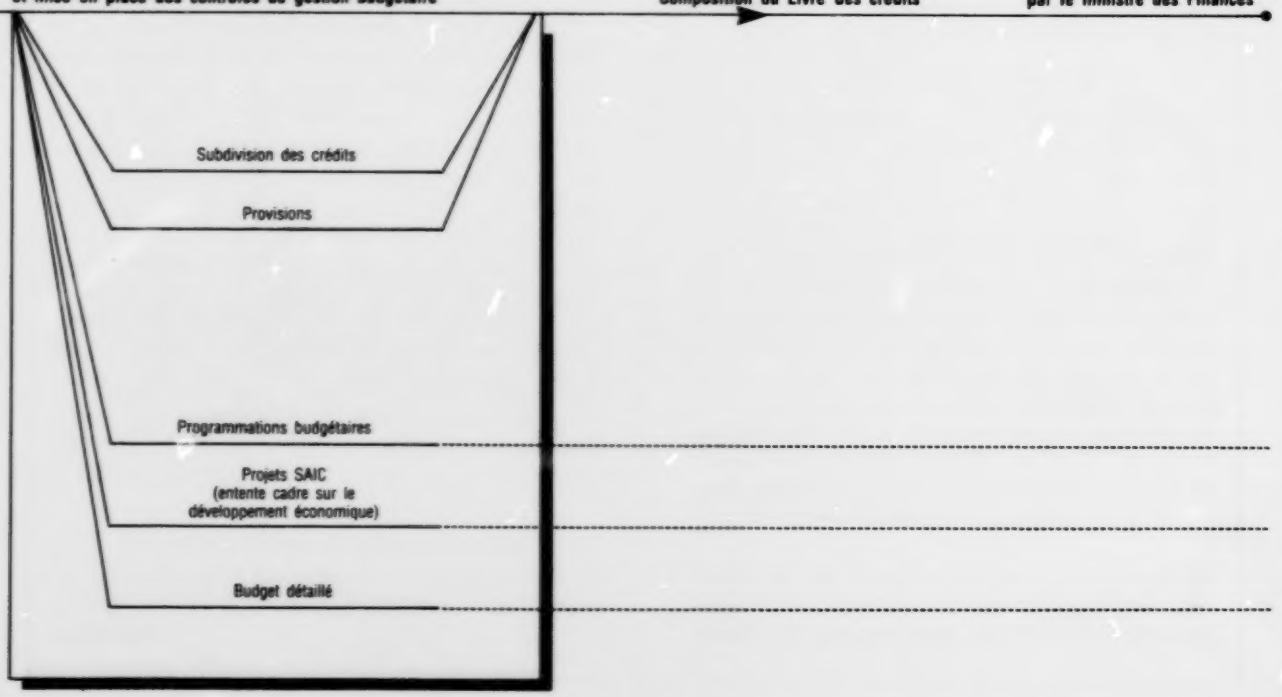
SEPTEMBRE

Étape 4 Prévisions détaillées des crédits

Préparation des prévisions détaillées des crédits et mise en place des contrôles de gestion budgétaire

Composition du Livre des crédits

Dépôt à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances



MARS

Extrait du Livre des crédits
Budget 1985-1986

5-7

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Programme 5
Commercialisation des produits agro-alimentaires

Éléments	1985-1986	1984-1985
	$	$
1. Développement des entreprises de transformation	**6 226 300**	8 399 100
2. Développement des marchés	**17 178 800**	17 161 900
3. Contrôle de la qualité des produits	**22 492 900**	22 462 400
	45 898 000	48 023 400
Moins Crédits permanents		
(1) Loi sur les sociétés d'agriculture, L.R.Q., c. S-25, Élément 2	**60 000**	60 000
Crédits à voter	**45 838 000**	47 963 400

Ce programme vise à promouvoir le développement du secteur secondaire agro-alimentaire, développer des marchés intérieurs et extérieurs et assurer des prix équitables aux producteurs et des produits de qualité aux consommateurs.

Ventilation des crédits

Super-catégories et catégories	Éléments 1	2	3		1985-1986	1984-1985
Fonctionnement — Personnel				('000 $)		
1 Traitements	1 419,4	1 998,6	12 057,1		**15 475,1**	15 650,3
2 Autres rémunérations	25,0	297,6	2 126,3		**2 448,9**	1 872,8
	1 444,4	2 296,2	14 183,4		**17 924,0**	17 523,1
Fonctionnement — Autres dépenses						
3 Communications	150,0	322,8	2 038,5		**2 511,3**	2 091,4
4 Services	95,0	302,0	316,4		**713,4**	683,4
5 Entretien	—	22,0	51,3		**73,3**	53,3
6 Loyers	—	88,9	97,5		**186,4**	145,9
7 Fournitures	4,5	61,3	629,3		**695,1**	685,8
8 Équipement	—	25,5	17,2		**42,7**	35,7
11 Autres dépenses	16,8	6,0	36,6		**59,4**	63,6
	266,3	828,5	3 186,8		**4 281,6**	3 759,1
Capital — Autres dépenses						
8 Équipement	8,0	47,7	358,6		**414,3**	151,3
Transfert						
10 Transfert	4 507,6	13 946,4	4 764,1		**23 218,1**	26 529,9
Permanents (1)	—	60,0	—		**60,0**	60,0
	4 507,6	14 006,4	4 764,1		**23 278,1**	26 589,9
	6 226,3	17 178,8	22 492,9		**45 898,0**	48 023,4
Employés permanents	36	55	401		**492**	478
Employés occasionnels	1	10	107		**118**	96
Total (personnes-années)	37	65	508		**610**	574

L'étude des crédits est alors poursuivie devant les commissions parlementaires selon le domaine de leur compétence (20 heures par ministère). À cette occasion, les ministères sont appelés à fournir les documents et les renseignements complémentaires pertinents. Les rapports des commissions sont déposés ensemble à l'Assemblée nationale qui, après un débat restreint, adopte le solde des crédits prévus (deuxième loi sur les crédits).

Parallèlement au dépôt du Livre des crédits, le ministre des Finances prononce devant l'Assemblée nationale le Discours sur le budget, afin de présenter les politiques économiques, fiscales et budgétaires du gouvernement; à cette occasion, il annonce les voies et moyens, c'est-à-dire les revenus et les emprunts prévus, les mesures fiscales, les interventions économiques, tels les placements, et les mesures législatives requises.

La gestion des équilibres financiers du gouvernement (revenus et emprunts versus dépenses et déboursés) relève essentiellement du ministère des Finances. Cependant, au plan des ententes fédérales-provinciales pour les programmes à frais partagés, ainsi qu'au plan des revenus ministériels (revenus non fiscaux), le Conseil du trésor et les ministères concernés peuvent agir et influencer ces équilibres; ainsi l'augmentation de revenus ministériels peut être considérée au même titre qu'une réduction de dépenses, au cours de l'élaboration du budget.

Le dépôt et l'adoption de crédits supplémentaires suivent un cheminement allégé, constitué simplement de leur étude en commission plénière (8 heures) et de leur adoption sans débat (nouvelle loi sur les crédits).

Le Gouvernement peut aussi présenter, en tout temps et sans préavis, un projet de loi de crédits à être adopté au cours de la même séance et sans débat. Également, lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas, le Gouvernement peut recourir à l'émission, par le Lieutenant-gouverneur, d'un mandat spécial, qui est à toutes fins considéré comme un crédit.

En conclusion, il faut souligner que l'existence de crédits dûment adoptés par l'Assemblée nationale constitue une exigence préalable à tout paiement.

3.2 L'exécution d'une dépense

Un ensemble de formalités et d'autorisations encadrent l'exécution des dépenses de l'Administration.

Parmi tous ces éléments, le concept de *plan de gestion financière* mérite d'être décrit de façon particulière en raison de son importance pour tout le processus d'exécution du budget.

Les plans de gestion financière visent à identifier les autorités habilitées à effectuer les principaux actes d'exécution du budget en vertu d'un schéma de délégation des pouvoirs du chef ou du sous-chef d'un ministère approuvé par le Conseil du trésor. Ce schéma constitue donc le lien entre la structure de programme et la structure administrative d'un ministère et est la base du processus d'exécution du budget dont les principaux actes sont décrits ci-après.

a) **La demande d'imputation d'engagement** a pour but de vérifier si des crédits sont disponibles et, dans l'affirmative, de les réserver avant de conclure une décision ou une transaction engageant le gouvernement vis-à-vis d'un tiers. Cet acte, qui implique un ministère et le Contrôleur des finances, permet à ce dernier de procéder à la *certification d'imputation et de disponibilité budgétaire*; cet acte est mentionné au plan de gestion financière et constitue une exigence de la Loi sur l'administration financière.

Par définition, l'imputation d'un engagement devrait se faire immédiatement avant que cet engagement ne soit pris, alors que son bénéficiaire est clairement identifié; c'est le cas régulier des contrats passés avec les fournisseurs, des nominations de personnel régulier, et des octrois de subventions arbitraires.

Cependant, dans la pratique, l'imputation d'un engagement doit se faire parfois de manière anticipée et collective.

— Ainsi, en regard de nombreuses transactions mineures non encore identifiées (achats courants, frais de voyage, temps supplémentaire, etc.), il est communément admis de procéder à l'imputation anticipée d'un engagement global. En fait, un engagement global constitue un déplacement du rôle du Contrôleur des finances vers les ministères, qui voient à tenir un registre de la liquidation de cet engagement global, qui n'est de fait qu'une enveloppe budgétaire. Ce procédé d'engagement global fait l'objet de spécifications précises, convenues entre le ministère et le Contrôleur des finances lors de l'élaboration du plan de gestion financière du ministère.

— Il en est de même pour les divers programmes de subvention normés offerts à des clientèles non précisément identifiées (individus,

entreprises), ou pour lesquelles les montants admissibles ne peuvent être calculés au moment de l'adoption des normes: la pratique doit permettre l'imputation anticipée d'engagement collectif (parfois appelé engagement de gestion). Ces engagements doivent être obligatoirement liquidés par des engagements subséquents au moment de l'approbation des demandes de subvention formulées par la clientèle.

En raison de la sophistication de nombreux programmes de subvention, la tenue, le suivi et la gestion de ces engagements subséquents ont souvent été déplacés du Contrôleur des finances aux ministères responsables. Ces derniers voient à développer les systèmes financiers adéquats (aide sociale, prêts et bourses, agriculture, etc.) sous la supervision du Contrôleur des finances, qui voit à assurer la validité de l'engagement de gestion inscrit aux livres de la comptabilité officielle. Ici encore, un protocole d'entente conclu au moment de l'élaboration du plan de gestion financière du ministère est à signaler.

Il faut également remarquer que la conclusion d'un nouvel engagement ne nécessite pas toujours une nouvelle imputation sur les crédits de l'exercice en cours. En effet, l'imputation d'un engagement sur les crédits de l'exercice en cours ne doit être fait que sur la base d'une estimation de *la dépense à encourir pendant cet exercice.* En conséquence, il faut considérer que la demande d'imputation d'engagement constitue aussi la mise à jour du registre des engagements du Gouvernement, qui recouvre les engagements futurs (dépenses sur les exercices ultérieurs). Ce registre des engagements, expressément instauré par la Loi sur l'administration financière, permet d'identifier les crédits à prévoir en regard des engagements déjà pris et, dans certains cas, de contrôler le respect des enveloppes budgétaires pluriannuelles autorisées par le Conseil du trésor (programmation budgétaire).

Enfin, il faut signaler qu'à la demande d'engagement viennent se greffer les diverses autorisations préalables requises pour certaines transactions répondant à des critères précis formulés dans la réglementation. Cependant les concepts de programmation budgétaire et de gestion par programme, évoqués plus haut, allègent considérablement le volume de ces autorisations.

b) **L'engagement** (contrat, promesse de subvention): l'autorité habilitée à engager le Gouvernement (acte entraînant la dépense) est déterminée dans la loi constitutive de chaque ministère ou organisme, dans laquelle on retrouve une clause-type stipulant qu'aucun document n'engage le ministère ni ne peut être attribué au ministre s'il n'est signé par lui, le sous-ministre ou par un fonctionnaire désigné par un règlement du Gouvernement publié dans la Gazette officielle du Québec. Le contenu de ce règlement est repris à titre d'information dans le plan de gestion financière des ministères.

c) **La liquidation:** sur réception de toute réclamation ou document assimilé (facture), le ministère constate le service rendu, l'exécution des travaux et la réalisation des conditions prévues aux engagements financiers, et fixe le montant de la créance (dette) résultant de l'engagement financier exécuté.

La liquidation d'une dépense se fait, de façon régulière, avant que le paiement ne soit demandé. Cependant, pour certaines natures de dépenses courantes, il peut être convenu de centraliser l'envoi des factures chez le Contrôleur des finances, qui procède immédiatement au paiement. La liquidation est alors faite a posteriori, selon la fréquence jugée la plus économique, et débouche ultérieurement sur un ajustement du compte concerné (Hydro-Québec, téléphone, contrat de reprographie).

Il peut être également convenu que le Contrôleur des finances procède à la liquidation d'une dépense en vérifiant une facture qu'il reçoit directement, avec les accusés de réception qui lui ont été acheminés dûment autorisés par le ministère (comptes de cartes de crédit pétrolières et talons, comptes de reprographie et relevés d'utilisation, etc.).

Ces accommodements administratifs sont prévus à l'intérieur du protocole d'entente annexé au plan de gestion financière.

d) **La demande de paiement** permet au ministère de déclencher le processus de paiement. Cet acte constitue de fait la demande d'imputation d'une dépense que fait un ministère auprès du Contrôleur des finances, qui voit à certifier la légalité et la régularité de la transaction avant de l'intégrer au *mandat de paiement* pertinent. Cet acte est mentionné au plan de gestion financière.

Il est important de signaler ici la notion de *crédits périmés* qui précise les conditions d'imputation des dépenses sur les crédits d'un exercice donné; l'article 58 de la Loi sur l'administration financière établit que «tout solde d'un crédit non

entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé». En d'autres termes, les crédits non dépensés le 31 mars d'une année ne sont plus disponibles pour le ministère. Il faut cependant prendre ici le mot *dépensé* dans son sens comptable, qui veut qu'une somme soit dépensée à partir du moment où elle est engagée et autorisée à tous égards, même si elle n'est pas encore déboursée.

— Ainsi, une subvention dont l'ensemble des formalités d'autorisation ont été remplies avant le 1er avril pourra être versée après cette date, mais elle sera considérée comme dépensée à sa date d'autorisation si elle est inscrite aux dépenses avant le 31 mars, même si elle n'est pas payée à cette date.

— Il en est de même des biens ou services reçus avant le 1er avril, en vertu d'un contrat, si cette dépense est inscrite avant le 30 avril.

Un suivi des engagements est donc particulièrement important à la fin d'un exercice financier. Certains ministères ont à cette fin prévu un système de rappel aux gestionnaires au cours de cette période. Un tel système peut être alimenté par le système comptable du Bureau du Contrôleur des finances et permet de dégager certaines disponibilités budgétaires requises pour de nouveaux engagements dont l'échéance surviendrait avant la fin de l'exercice.

e) **Le paiement** est exécuté suite à l'émission du *mandat de paiement* préparé par le Contrôleur des finances, délivré par le Lieutenant-gouverneur et adressé au ministre des Finances, qui émet les chèques. Le mandat de paiement est accompagné des chèques à signer: ces chèques sont préparés par le Contrôleur des finances ou par certains ministères qui opèrent des systèmes financiers intégrant la fonction de préparation de chèques (chèques de paie, d'aide sociale, d'allocations familiales, de prêts aux étudiants, etc.).

Il faut cependant signaler ici le processus spécial de paiement que constituent les fonds locaux (petites caisses), qui permettent à un ministère de procéder au règlement d'une transaction avec un tiers, avant qu'elle ne soit soumise au traitement du Contrôleur des finances. Ce procédé est également mentionné au plan de gestion financière du ministère.

3.3 Les événements particuliers

L'exécution normale du budget peut se trouver entravée ou même compromise par un ensemble d'événements commandant une révision du cadre budgétaire initialement prévu.

a) **Les virements de crédits:** il arrive fréquemment qu'un ministère constate ou prévoit que les crédits dont il dispose dans un programme, un élément ou une autre subdivision budgétaire ne lui permettront pas de faire face aux obligations qui en résultent. Il peut alors réduire ses engagements et dépenses dans un autre secteur moins prioritaire et tenter de trouver ainsi les crédits qui lui manquent.

Les virements de crédits sont cependant interdits entre deux programmes, car c'est l'Assemblée nationale, dans la Loi sur les crédits, qui a fixé législativement la part de chacun.

Les virements de crédits entre les éléments ou les supercatégories d'un même programme requièrent l'approbation préalable du Conseil du trésor, conformément à l'article 40 de la Loi sur l'administration financière.

Les règles approuvées par le Conseil du trésor au moment de l'adoption des programmations budgétaires permettent, à certaines conditions, des virements entre postes budgétaires d'une programmation budgétaire.

Également, les crédits alloués pour la réalisation des projets SAIC, découlant de l'entente cadre fédérale — provinciale sur le développement économique du Québec, ne peuvent être réalloués à d'autres fins, sans l'autorisation du Conseil du trésor et l'avis du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Les autres programmes à frais partagés peuvent faire l'objet de contrôles identiques, sans toutefois la participation du SAIC.

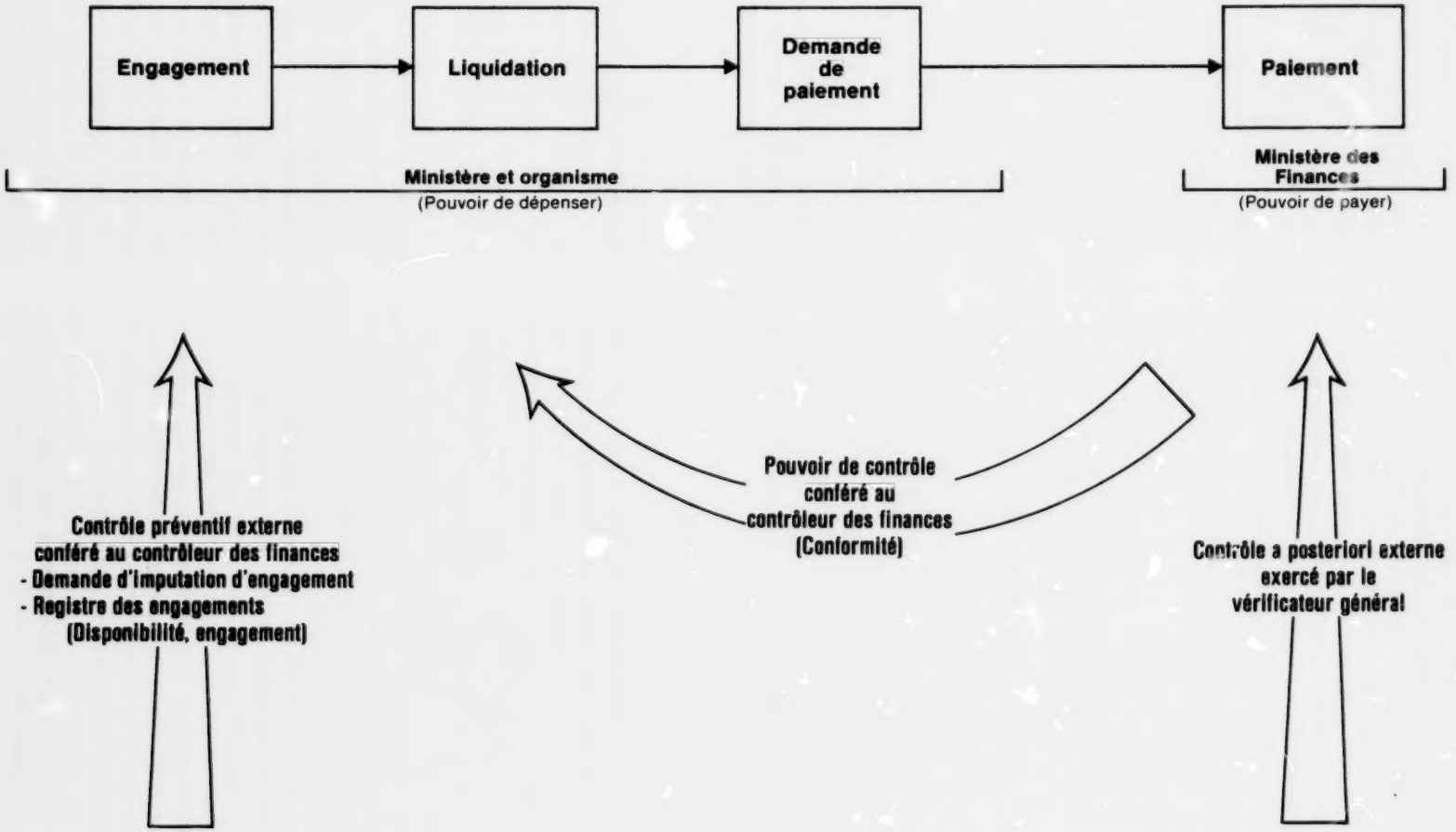
Enfin, tout virement entre subdivisions plus détaillées relève des ministères eux-mêmes.

b) **Les provisions:** une provision est constituée d'un crédit ou d'une division de crédit, dont la gestion relève d'un ministre responsable.

Par sa définition même, telle qu'apparaissant au Livre des crédits, une provision est destinée à permettre au ministre responsable d'augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout autre crédit. Les montants ainsi transférés peuvent dans certains cas être limités; ils peuvent également être retournés à la provision en cas de non utilisation. Ces dispositions doivent être prévues dans la définition de la provision.

Ces provisions constituent des outils de manoeuvre commode pour l'administration, chaque fois que les interventions prévues dans un domaine ne peuvent être localisées précisément dans un programme ministériel, lors de la pré-

L'EXÉCUTION D'UNE DÉPENSE GOUVERNEMENTALE



paration du budget. Il est ainsi possible d'éviter les délais d'obtention de budgets supplémentaires.

Les premières provisions à être utilisées ont été regroupées dans un programme particulier du ministère des Finances intitulé *Fonds de suppléance.* Au cours des dernières années, plusieurs autres ministères ou organismes, tels le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et l'Office de planification et de développement du Québec, se sont vus dotés de telles provisions, pour certaines fins bien spécifiques

Les crédits obtenus par un ministère, via le recours à une provision, ne peuvent servir qu'aux fins pour lesquelles cette provision existe.

c) **Le budget supplémentaire:** le Gouvernement peut présenter à l'Assemblée nationale un budget supplémentaire pour que celle-ci autorise de nouveaux crédits. Un budget supplémentaire est en général déposé au cours du mois de décembre, après que le Conseil du trésor ait obtenu un aperçu des nouveaux besoins en crédits des ministères.

d) **Le mandat spécial:** lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas et que survient une dépense imprévue et urgente, l'article 41 de la Loi sur l'administration financière autorise le Gouvernement, sur rapport du ministre des Finances à l'effet qu'il n'y a pas de crédit voté à cette fin et du ministre concerné qu'il y a nécessité urgente, à donner l'ordre de préparer un mandat spécial pour le paiement des montants nécessaires. Ce mandat doit être signé par le Lieutenant-gouverneur.

Les dépenses autorisées par mandat spécial sont considérées comme des crédits de l'année en cours. Un état des mandats délivrés doit être déposé à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances lorsque celle-ci recommence à siéger.

e) **Le cas des transferts de juridiction:** en raison de l'indépendance du cadre budgétaire (budgétisation par programmes) et du cadre administratif de l'exécution budgétaire (administration par ministère), un transfert de juridiction ne devrait pas donner lieu à une révision ou à un réaménagement budgétaire.

Ainsi, lorsqu'un ministère se voit confier les responsabilités jusqu'alors détenues par un autre ministère en regard d'une activité, une révision des plans de gestion financière des deux ministères est entreprise aux fins de concrétiser la passation des pouvoirs. Certains aménagements administratifs sont également négociés afin de faciliter les diverses opérations administratives (service du personnel, paie / service de comptabilité, comptabilisation).

Lorsque l'activité transférée constitue une partie d'élément de programme, le Conseil du trésor est amené à créer une nouvelle subdivision.

Enfin, lorsque le transfert ne touche que des dépenses reliées aux effectifs, l'article 46.2 de la Loi sur l'administration financière permet au Conseil du trésor d'effectuer un virement du programme d'origine au programme ainsi enrichi. De tels virements constituent la seule exception en ce domaine.

f) **Le gel des crédits:** les articles 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière permettent au Conseil du trésor, en cours d'année financière, de décréter la suspension de l'engagement ou du paiement de tout crédit ou partie de crédit qu'il indique. Le Conseil a surtout recours à la suspension du droit d'engager les crédits, car ce type de gel est moins susceptible de causer des difficultés dans les ministères que la suspension des paiements. Dans un contexte de rareté des ressources, l'Administration est susceptible de connaître assez régulièrement de telles compressions.

Le gel des crédits est également souvent utilisé en contrepartie d'un recours à une provision, tel le fonds de suppléance du ministère des Finances. Ce recours est alors *autofinancé* par le ministère demandeur et équivaut à un virement de crédits entre deux programmes: il permet le financement de dépenses imprévues, sans retourner à l'Assemblée nationale.

4. Les revenus gouvernementaux

Les revenus gouvernementaux concernent essentiellement le ministère du Revenu et le ministère des Finances. Ces deux ministères perçoivent en effet 94% des revenus du Gouvernement.

Le Règlement sur l'administration des revenus et recettes du Gouvernement, adopté par le Conseil du trésor en vertu de la Loi sur l'administration financière, fixe les modalités opérationnelles de la gestion des revenus du gouvernement. Ce règlement spécifie et précise

— les relations entre le ministère des Finances, les autres ministères et les organismes aux fins des prévisions des revenus et des recettes,

— les relations entre le Contrôleur des finances et les ministères et organismes aux fins du contrôle et de la comptabilisation des revenus et des recettes: à ce sujet, les ministères et les organismes peuvent choisir entre l'utilisation du système de contrôle des revenus développé centralement par le Contrôleur des finances et l'acquisition d'un système ministériel spécifique (dans ce dernier cas, le Contrôleur des finances intègre à la comptabilité gouvernementale les états sommaires établis par les ministères et procède à la vérification des systèmes ministériels),

— les modalités de l'administration des revenus non fiscaux, les revenus fiscaux étant administrés par le ministère du Revenu conformément aux lois fiscales correspondantes,

— les modalités relatives aux programmes résultant des ententes fédérales-provinciales, de la péréquation et des accords fiscaux (à ce sujet, les ministères et les organismes peuvent être appelés à assister le ministère des Finances dans l'établissement des réclamations pour certains transferts perçus par le ministère des Finances),

— les modalités relatives à l'établissement de provisions pour créances douteuses, à la radiation de créances irrécouvrables et à la remise de dettes.

5. Les fonds renouvelables

Le concept de fonds renouvelable constitue une exception au principe d'unicité du fonds consolidé du revenu.

En effet un fonds renouvelable constitue une entité comptable distincte qui demeure toutefois juxtaposée et fortement reliée au fonds consolidé du revenu.

Un fonds renouvelable permet le rattachement des dépenses relatives à une activité, aux revenus que cette même activité génère, et est soustrait des mécanismes budgétaires réguliers qui ont été décrits précédemment. Il s'agit donc d'une entité comparable à celle correspondant à une société privée ou à un organisme public non budgétaire et ce concept est particulièrement avantageux en regard d'activités de nature commerciale. Cependant, au plan administratif, le Conseil du trésor exerce un suivi de ces activités selon un cycle annuel intégré au processus budgétaire régulier.

Au plan de la trésorerie, un fonds renouvelable est également soustrait des mécanismes réguliers entourant la caisse du Gouvernement. Toutefois le ministère des Finances supervise les opérations bancaires de tous les fonds renouvelables et voit à éviter toute immobilisation indue de fonds.

Le mode de création d'un fonds renouvelable, dans le cadre général de l'adoption des crédits par l'Assemblée nationale, ne permet pas cependant de donner un statut juridique distinct à une telle entité.

La création et l'utilisation des fonds renouvelables sont encadrées par une directive du Conseil du trésor qui vise à les soumettre à l'ensemble de la réglementation gouvernementale applicable. Ainsi, les fonds renouvelables, en raison de leur environnement analogue à celui des entreprises et des commerces privés, constituent un lieu privilégié pour la critique et la remise en question de la réglementation gouvernementale.

Cette directive détermine également, en matière financière, les relations entre le ministère responsable d'un fonds renouvelable, le Contrôleur des finances et le ministère des Finances.

— Dans le cas du Contrôleur des finances, la relation s'inspire généralement des mécanismes mis en place pour les revenus gouvernementaux et qui ont été décrits précédemment.

— Dans le cas du ministère des Finances, elle tend à se rapprocher du modèle des sociétés d'État.

Enfin, les fonds renouvelables font l'objet d'états financiers distincts, vérifiés par le Vérificateur général et publiés dans le cadre des comptes publics du Gouvernement.

6. La gestion de la caisse du Gouvernement

C'est le ministère des Finances qui assure les opérations de trésorerie et qui gère l'encaisse du Gouvernement.

D'une façon partiellement intégrée au système comptable gouvernemental, le ministère des Finances voit à impliquer les ministères et les organismes dans l'établissement des prévisions mensuelles des recettes et des déboursés, en vertu des règlements adoptés à cette fin par le Conseil du trésor. C'est là la seule participation des ministères et des organismes dans la gestion de l'encaisse du Gouvernement, dont l'ensemble des opérations est assumé par le ministère des Finances.

Afin de remplir cette mission, le ministère des Finances procède à l'émission de tous les effets de paiement (chèques, virements automatiques des paies) qui viennent grever le fonds consolidé du revenu.

Il est responsable des relations du Gouvernement avec les institutions financières et gère les contrats de service conclus auprès de ces dernières. La gestion de la trésorerie fait donc partie de son mandat, incluant la conciliation des recettes et des déboursés, de même que leur comptabilisation.

7. Les états financiers du Gouvernement

7.1 Les rapports financiers du Gouvernement

Le ministère des Finances publie annuellement trois séries de documents concernant la situation financière du Gouvernement.

Afin de rendre compte de l'évolution des opérations financières et d'en permettre la comparaison avec les prévisions du Discours sur le budget et du Livre des crédits, la **Synthèse des opérations financières** est publiée à la fin de chacun des trois premiers trimestres de chaque année financière.

Les **États financiers du Québec** pour une année financière sont publiés une première fois pour compléter, dès que possible, les données présentées à la première synthèse des opérations financières publiée pour l'année financière suivante.

Enfin, les **Comptes publics** sont émis conformément à la section VII de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6). Les comptes publics sont émis en deux volumes.

— Le volume 1 reprend, sous une autre forme, les états financiers du Québec accompagnés de l'opinion du Vérificateur général s'y rapportant. De la même manière, les états financiers des divers fonds spéciaux administrés par le Gouvernement, tels les fonds renouvelables, y apparaissent. Les renseignements nécessaires pour expliciter les états financiers du Gouvernement font l'objet de plusieurs sections de ce volume.

— Le volume 2 présente, par ministère, le détail des dépenses et la liste des fournisseurs et des bénéficiaires. Il contient également la liste des biens en capital.

7.2 Les états financiers du Gouvernement

Les états financiers constituent l'aboutissement du processus comptable. Ils fournissent aux autorités concernées et aux tiers une image concise de la situation financière du Gouvernement et de son évolution au cours de la période observée, en l'occurrence une année financière, qui s'étend du 1er avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

Les états financiers du Gouvernement comprennent quatre états principaux.

a) L'état **Revenus et dépenses** présente et décrit le déficit ou le surplus de l'année financière visée en montrant d'une part les revenus par sources, et d'autre part les dépenses par ministère.

b) L'état **Dette nette** présente l'évolution de la dette nette au cours de l'année financière visée. La dette nette du gouvernement est principalement constituée de l'accumulation des déficits successifs du Gouvernement; certaines autres opérations très particulières y sont également portées, par exemple lorsque l'entité comptable du Gouvernement est modifiée suite à une loi. Cet état est intégré à celui des *revenus et dépenses* mentionné précédemment.

c) L'état **Actif et passif** présente le bilan du Gouvernement au terme de l'année financière: il établit la *dette nette* que représente la différence entre les passifs et les actifs du Gouvernement.

Il faut noter que le Gouvernement ne porte pas à ses actifs ses immobilisations, qui constituent en totalité des dépenses de l'exercice au cours duquel elles sont effectuées et qui sont comprises dans le déficit budgétaire de cet exercice.

Les placements du Gouvernement, y compris ses participations dans les entreprises gouvernementales, sont généralement montrés aux actifs au coût et non à la valeur de consolidation.

d) L'état **Besoins financiers et financement** présente les informations permettant d'analyser l'évolution de la trésorerie du Gouvernement.

Les états financiers du Gouvernement sont accompagnés de notes complémentaires qui en font partie intégrante. Les notes principales permettent de montrer

— les avoirs du Gouvernement dans ses propres entreprises, compte tenu des excédents ou des déficits accumulés réalisés par ces entreprises,

— les comptes à payer non inscrits en raison des diverses conventions comptables en vigueur,

— les passifs éventuels et les engagements financiers.

De plus, soit de manière intégrée aux états financiers eux-mêmes, soit sous forme de tableaux complémentaires, l'état des crédits autorisés par l'Assemblée nationale pour l'année financière concernée est également présenté.

Gouvernement du Québec
Conseil du trésor

Déjà paru

- Rapport Cadieux-Bernier (1983)
  Régime de relations de travail dans le secteur public de certains pays industrialisés
- L'administration publique sous le regard de ses gestionnaires
  Résultats d'un sondage — Pour une rénovation de l'administration publique